

Euroopa Liidu

C 200

Teataja

Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

49. aastakäik

24. august 2006

Teatis nr

Sisukord

Lehekül

I Teave

Kontrollikoda

2006/C 200/01

Eriaruanne nr 5/2006 MEDA programmi kohta koos komisjoni vastustega 1

ET

I

(Teave)

KONTROLLIKODA

ERARUANNE nr 5/2006

MEDA programmi kohta koos komisjoni vastustega

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

(2006/C 200/01)

SISUKORD

	<i>Punkt</i>	<i>Lk</i>
LÜHENDID		2
KOKKUVÕTE	I–VII	3
SISSEJUHATUS	1–11	4
Taust	1–5	4
Auditi lähenemisviis ja ulatus	6–11	4
TÄHELEPANEKUD	12–49	5
Kas MEDA programm aitab kaasa majandusreformidele ja sotsiaalsele arengule osalevates Vahemere riikides?	12–31	5
Projektid on kooskõlas MEDAga ja riigi eesmärkidega, kuid mitte alati piisavalt keskendunud	12–16	5
Omanikutunne aitab saavutada paremaid tulemusi ja seda edendatakse läbi otsese eelarvetoetuse	17–23	5
Suutlikkuse arendamine on MEDA programmi oluline element	24–26	7
Abi tulemused on siiani piiratud	27–31	7
Kas MEDA programmi komisjonipoolne juhtimine on asjakohane?	32–49	8
Programmitöö, ettevalmistamine ja rakendamine on paranenud	32–41	8
Järelevalve ja hindamine on süstemaatilisemad	42–47	10
Rahastajatevahelise kooskõlastamise tõhustamisele pööratakse rohkem tähelepanu	48–49	10
JÄRELDUSED	50–57	10
MEDA programmi panus	50–52	10
Komisjonipoolne juhtimine	53–57	11
SOOVIKUSED	58	11
I LISA — MEDA kulukohustused/väljamaksed 1995–2005		12
II LISA — Auditeeritud projektid/programmid		13
Komisjoni vastused		16

LÜHENDID

EÜ	Euroopa Ühendus
EIB	Euroopa Investeerimispank
EuropeAid	EuropeAidi koostöötalitus
GDP	sisemajanduse kogutoodang
MEDA	Vahemere kolmandate riikide majandus- ja sotsiaalreformidega kaasnevad meetmed
MED-komitee	Liikmesriikide Vahemere piirkonna nõuandekomitee

KOKKUVÕTE

I. 1995. aastal otsustati ELi ja 12 Vahemere riigi partnerlus viia uude etappi, mida tuntakse Barcelona protsessi või Euroopa-Vahemere partnerluse nime all. Selle peamine eesmärk on arendada erinevaid partnerluse aspekte, sealhulgas poliitilisi, majanduslikke, rahalisi, sotsiaalseid ja kultuurilisi mõõtmeid (vt punktid 1–2).

II. EÜ peamiseks Euroopa-Vahemere partnerluse rakendamise rahastamisvahendiks on MEDA programm, mille raames eraldati perioodiks 1995–2006 rohkem kui 8 000 miljonit eurot. 2005. a lõpus oli erinevatele projektidele ja programmidele ette nähtud ligikaudu 7 000 miljonit eurot ja kulutatud ligikaudu 4 000 miljonit eurot (vt punktid 3–5).

III. Kontrollikoda auditeeris MEDA programmi, et määrata kindlaks, kas programm aitab realselt kaasa majandusreformile ja sotsiaalsele arengule partnerriikides ja kas komisjonipoolne programmi juhtimine on asjakohane (vt punktid 6–11).

IV. **MEDA programmi toetamise osas on EÜ toetus**

- asjassepuutuvate riikide vajadustele vastav,
- keskendunud üksikutele valdkondadele kahes kolmest kontrollitud riigist,
- eelarvetoetuse suurendamisega soodustanud omanikutunnet,
- süstemaatiliselt sisaldanud institutsioonilise toetuse meetmeid (vt punktid 12–26).

V. Konkreetset tulemust pärast MEDA rohkem kui kümneaastast tegevusperioodi on siiani üsna piiratud, kuna paljud projektid on veel lõpetamata. Enamiku MEDA-riikide puhul ei avaldu EÜ toetuse mõju mitte niivõrd selle rahanduslikus tähtsuses kui pingutustes tegeleda tundlike poliitikareformi küsimustega ja toetada elanikkonna vaesemaid kihte (vt punktid 27–31).

VI. **Komisjonipoolne MEDA programmi juhtimine** on rahuldav ning algusaastatega võrreldes selgelt paranenud, programmitöö tulemusel jaotatakse nüüd vahendeid ühtlasemalt, ettevalmistusperioodid lühenevad ja väljamaksed on oluliselt suurenenud. Neid edusamme soodustanud teguriteks on suurenenud projektide ja programmide arv, eelarvetoetuse suurem osa kogu programmi suhtes ja üldine projekti ettevalmistamise üleandmise ja delegatsioonide poolt rakendamise positiivne mõju. Muudeks edusammudeks on süstemaatilisem järelevalve ja hindamine ning tihedam dialoog ja kooskõlastamine kohalike partnerite ja muude rahastajatega. Kõige tavalisemaks rakendamisel viivitusi põhjustanud teguriks olid hankeküsimused (vt punktid 32–49).

VII. MEDA määruse lõppedes 2006. aastal ja uue Euroopa naaberluse ja partnerluse rahastamisvahendi jõustudes 2007. aastal soovib kontrollikoda komisjonil toimida järgmiselt:

- tagada sujuv ja kiire üleminek uutele riigiprogrammidele vältimaks negatiivseid tagajärgi rakendamisele, uutes riigi programmitöö dokumentides eristada selgemalt strateegilisi eesmärke ja määrata kindlaks sobivad näitajad, et tagada mõju parem järelevalve ja hindamine,
- ühtsuse ja programmi juhitavuse tagamiseks keskenduda ka edaspidi piiratud arvule sekkumisvaldkondadele,
- viivituste vältimiseks jätkata ka edaspidi projektijuhtimise osas parema tava otsimist.

SISSEJUHATUS

Taust

1. Pärast 20 aastat ELi liikmesriikide ja 12 Vahemere riigi vahel väldanud koostöö arendamist, eriti kaubandus- ja arenguküsimuste vallas, otsustati ELi ja Vahemere välisministrite konverentsil 1995. aasta novembris viia partnerlus uude etappi nimetusega "Barcelona protsess" või Euro-Vahemere partnerlus ⁽¹⁾.

2. Barcelona konverentsil vastu võetud deklaratsioonis töötati välja kolm järgmiste peaesmärkidega partnerluse valdkonda:

— poliitiline ja julgeolekualane partnerlus, ühine rahu ja stabiilsuse piirkond, mis põhineb põhiväärtustel, mille hulka kuuluvad ka inimõiguste ja demokraatia austamine,

— luua majandus- ja rahanduspartnerluse kaudu ühine jõukas piirkond läbi vabakaubanduspiirkonna progressiivse asutamise, millele kaasneb majanduslikule üleminekule partnerriikides ja reformiprotsessi negatiivsetele sotsiaalsetele ja majanduslikele tagajärgedele EÜ oluline rahaline toetus,

— partnerlus sotsiaal- ja kultuurivaldkonnas ning üksikisiku tasandil: arendada inimressusse, edendada vaba ja õitsvat kodanikuühiskonda.

3. MEDA programm on EÜ peamine Euroopa-Vahemere partnerluse rahastamisvahend, mille õiguslik alus sätestati 23. juuli 1996. aasta nõukogu määrusega (EÜ) nr 1488/96 ⁽²⁾. Määruses kirjeldatakse erinevaid abimeetmeid toetamiseks Vahemere piirkonna partnerite jõupingutusi oma majandus- ja

⁽¹⁾ 1995. aastal olid partnerriikideks Maroko, Alžeeria, Tuneesia, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Palestiina omavalitsus, Liibanon, Süüria, Türgi, Küpros ja Malta. Nendest Küpros, Malta ja Türgi enam MEDA raames kahepoolset abi ei saa, kuna Küpros ja Malta on ELiga liitunud ja Türgi saab ühinemiseelset abi. Iisraeli rahvatulu on kahepoolse abi nõuetele vastamiseks liiga suur. Kõik neli riiki võivad siiski saada abi MEDA piirkondliku programmi raames.

⁽²⁾ Nõukogu 23. juuli 1996. aasta määrus (EÜ) nr 1488/96 Euroopa-Vahemere partnerluse raames toimuva majandus- ja sotsiaalstruktuuride reformiga kaasnevate rahaliste ja tehniliste meetmete kohta (MEDA) (EÜT L 189, 30.7.1996, lk 1). Termin "MEDA" pärineb pr k väljendist "mesures d'accompagnement", aga tegelikkuses ja ka selles aruandes nimetatakse programmi tervikuna MEDAks. Alates määruse (EÜ) nr 1488/96 (mis hõlmab perioodi 1995–1999) muutmisest ja laiendamisest määrusega (EÜ) nr 2698/2000 (mis hõlmab perioodi 2000–2006) nimetatakse neid kaht perioodi ning vastavaid programme MEDA I ja MEDA II.

sotsiaalstruktuuride reformimisel ja majandusliku arengu tagajärjel tekkida võivate negatiivsete tagajärgede vähendamisel. Perioodiks 1995–1999 sätestati määrusega kokku 3 424,5 miljoni eküü suurune võrdlussumma.

4. Pärast määruse hindamist 1999. aastal muudeti seda nõukogu määrusega (EÜ) nr 2698/2000 ⁽³⁾. (üldiselt tuntud MEDA II määruse nime all). Nimetatud määruses sätestatakse 5 350 miljoni euro suurune võrdlussumma perioodiks 2000–2006. Muudatusega lisati ka uus toetatavate tegevuste valdkond ("Parandada halvemas olukorras olivate tingimusi") ja muudeti teatud otsustamisprotsesse.

5. Tegelikud kulukohustused perioodiks 1995–2005 kokku on ligikaudu 6 900 miljonit eurot ja tegelikud väljamaksed samaks perioodiks ligikaudu 4 000 miljonit eurot. Täpsem perioodi 1995–2005 kulukohustuste ja väljamaksete ülevaade on esitatud I lisas.

Auditi lähenemisviis ja ulatus

6. Ajavahemikus 2005. aasta augustist detsembrini viis kontrollikoda läbi MEDA programmi auditi, mis põhines järgmistel punktidel:

a) kas MEDA programm aitab realselt kaasa majandusreformile ja sotsiaalsele arengule programmis osalevates Vahemere riikides?

b) kas programmi komisjonipoolne juhtimine on asjakohane?

7. Peamised esimese punkti all vaadeldud aspektid olid programmi asjakohasus ja rõhuasetus, omanikutunde määr, institutsiooniline toetus ja saavutatud tulemused.

8. Peamised teise punkti all käsitletud aspektid on programmi kiirus ja tulemuslikkus, ettevalmistamine ja rakendamine, järelevalve ja hindamine ning rahastajate tegevuse kooskõlastamine.

9. Majandusreform ja sotsiaalne areng hõlmavad toetust majanduslikule üleminekule ja Euroopa-Vahemere piirkonna vabakaubanduspiirkonna rajamist (nt kaubanduse arendamine, uute töökohtade loomine ja erasektori areng), reformiprogrammide toetamist (sh finantsteenuste ja avaliku halduse valdkondades), majanduse infrastruktuuride parandamist, eriti transpordi, energia, maa- ja linnaelu valdkondades, ning sotsiaalteenuste parandamist, eriti tervise, perekonna planeerimise, veevärgi, sanitaarala ja eluaseme valdkondades.

⁽³⁾ EÜT L 311, 12.12.2000, lk. 1.

10. Audititegevuse käigus külastati Egiptust ja Marokot, kus auditeeriti projektide ja programmide valimit ning peeti arutelusid delegatsiooni personali, kohalike omavalitsuste, projektijuhtide, tehniliste assistentide ja muude rahastajatega. Lisaks viidi Jordaanias läbi projektide ja programmide dokumentaalne hindamine. Audit keskendus MEDA I ja MEDA II raames rahastatud projektidele. Auditis ei käsitletud vanade protokollide, ⁽¹⁾ MEDA programmi piirkondlike tegurite ja horisontaalsete või teemaatiliste eelarveridade raames rahastatud projekte. Auditis kontrollitud projektide ja programmide täielik nimekiri on toodud II lisas.

11. Auditis hinnati ka komisjoni poolt koostatud asjaomaseid hindamisaruandeid, sealhulgas 2005. aastal lõpetatud MEDA II programmi vahehindamist. Nimetatud hindamine keskendus kahele järgmisele põhiküsimusele: kui asjakohane on MEDA II programm ja kui tõhus/mõjus on MEDA II juhtimis- ja rakenduskord. Need küsimused jagati mitmeteks alaküsimusteks, igaihe jaoks loodi sobiv hindamise lähenemisviis, samuti viidi läbi ulatuslik dokumentaalne läbivaatus ning arvukad vestlused komisjoni peakontorites ja kahes külastatud riigis (Tuneesias ja Egiptuses). Kontrollikoda analüüsis seda hindamist võrreldes oma auditiga ja tegi järelduse, et see annab piisava aluse hindamistulemuste kasutamiseks oma audititulemuste kinnitavate tõenditega (vt ka punktid 46–47), kus seetõttu viidatakse sellele vahehindamisele.

TÄHELEPANEKUD

Kas MEDA programm aitab kaasa majandusreformidele ja sotsiaalsele arengule osalevates Vahemere riikides?

Projektid on kooskõlas MEDAga ja riigi eesmärkidega, kuid mitte alati piisavalt keskendunud

12. Kõik kontrollitud projektid kolmes auditeeritud riigis olid kooskõlas MEDA eesmärkide ⁽²⁾ ja asjaomaste riikide riigisisese arengu eesmärkidega. Seda tähelepanekut kinnitab komisjoni MEDA II programmi vahehindamine, kus programmi asjakohasus hinnati rahuldavaks.

⁽¹⁾ Perioodil 1979–1995 põhines finants- ja tehniline koostöö Vahemere riikidega kahepoolsetel finantsprotokollidel.

⁽²⁾ Esimeses MEDA määruuses sätestatakse, et ühendus toetab Vahemere piirkonna partnerite püüdlusi reformida majandus- ja sotsiaalstruktuuri ning vähendada majanduse arengu tagajärjel tekkivaid negatiivseid tagajärgi. MEDA II määrus lisas nendele valdkondadele kolmanda, nimelt parandada halvemates olukorras olevate elanike tingimusi. Võimalike toetusmeetmete üksikasjalik nimekiri on toodud MEDA määruuse II lisas.

13. Kõigis kolmes riigis koosnes EÜ toetuse portfell sekkumistest majandusreformide ja sotsiaalarengu vallas, Egiptuse ja Maroko puhul võrdselt mõlemas valdkonnas, Jordaanias puhul keskenduti rohkem majanduslikele reformidele.

14. Kuna MEDA eesmärged ja võimalikke toetuse meetmeid on MEDA määrustes üsna ulatuslikult kirjeldatud, tekib küsimus, kas komisjon on toetuste jagamisel praktikas keskendunud toetuse ühtsust tõstvatele kindlatele valdkondadele.

15. Kahes kolmest vaadeldud riigist (Egiptuses ja Jordaanias) suunati toetus läbi piiratud arvu sekkumiste piiratud arvule valdkondadele. Kolmandas riigis, Marokos, läheneti teistsiti ja hajutati EÜ toetus läbi rohkete sekkumiste paljudele erinevatele valdkondadele, eriti MEDA I puhul, MEDA II vältel tehti väheseid edusamme ⁽³⁾.

16. Vahepeal on komisjon naaberriikide suhtes välja töötanud uue välissuhete strateegia: Euroopa naaberluse poliitika. Strateegia raames peaks 2007. aastal jõustuma uus rahastamisvahend (Euroopa naaberluse ja partnerluse rahastamisvahend), mis asendab mitmeid muid vahendeid, sh MEDAt. Esimese strateegia rakendamise sammuna koostatakse kõikidele partnerriikidele spetsiaalsed tegevuskavad. Kuna tegevuskavades sisalduvad kõiki koostöö ⁽⁴⁾ valdkondi hõlmavad prioriteedid, peavad edasised programmitöö dokumendid (aastateks 2007–2013) keskenduma piiratumale arvule sekkumiste valdkondadele.

Omanikutunne aitab saavutada paremaid tulemusi ja seda edendatakse läbi otsese eelarvetoetuse

17. Üheks üldtunnustatud tulemusliku abi põhimõtteks on omanikutunde toetamine (st projektide kõikide etappide vastutus ja kontroll peaks lasuma kavandatud abisaajatel) ⁽⁵⁾. Seetõttu oli hindamisel, kas MEDA programm aitab reaalselt kaasa osalevate Vahemere maade majandusreformile ja sotsiaalarengule, auditi teiseks tähelepanupunktiks see, kas komisjon on oma programmide osas toetanud abisaajariigi valitsuste omanikutunnet.

⁽³⁾ MEDA I raames heaks kiidetud projektide/programmide arv (v.a toetus EIB-sekkumistele): Egiptus 4, Jordaanias 6 ja Maroko 26. Sama MEDA II jooksul kuni 2005. aastani: Egiptus 14, Jordaanias 8 ja Maroko 19.

⁽⁴⁾ Juba vastu võetud Maroko ja Jordaanias tegevuskavad sisaldavad vastavalt 85 ja 68 erinevat tegevust, mida tuleb rakendada.

⁽⁵⁾ Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon, *DAC Principles for Effective Aid*, 1992.

18. Üheks lahenduseks oleks asendada tavapärase projekti-toetus üldise eelarvetoetusega, mille alusel abisaajariigi valitsus ja rahastaja lepivad kokku teatavate tegevuste rakendamises (sageli poliitika reformimise meetmed), kuid konkreetsete kulude katmise asemel makstakse rahastajate vahendid otse riigikassasse. Loomulikult sõltub eelarvetoetuse kasutamise otsus teatud tingimuste täitmisest, näiteks riigi rahanduse juhtimise teatava taseme olemasolust⁽¹⁾. See abiandmise viis toetab tavaliselt abisaajariigi valitsuse omanikutunnet, kuid ei saa seda tagada (nt eelarvetoetuse programmi näide ja sellega seonduvad tingimused, vt 1. selgitus).

1. selgitus

Eelarvetoetuse näide

Kaubanduse edendamise programm Egiptuses (40 miljonit eurot)

Programmi eesmärgid

- Tolli impordi ja ekspordiga ning muude kontrollide ja standarditega seonduvate menetluste tähtaegade lühendamine ja kulude vähendamine.
- Ekspordisoodustuste tugevdamine.

Rakendusmehhanism

Rahastamislepingus on nende eesmärkide näol tegemist tegevustega, mille Egiptuse ametiasutused peavad läbi viima. Lisaks valdkonnapõhiste tegevustele võib eelarvetoetuse programm sisaldada ka mõningaid makromajandusliku poliitika või riigi rahanduse juhtimisega seonduvaid tingimusi. Iga tegevuse puhul määratakse lepingus kindlaks edasine tegevuskäik, näitajad, dokumendid ja muud teabeallikad, mida kasutatakse tegevuste tegeliku lõpetamise kontrollimiseks. Kahe osamaksena välja makstavad EÜ vahendid sõltuvad tegevuste lõpetamise positiivsest hindamisest.

Läbiviidud tegevused

Enne esimese 20 miljoni euro suuruse osamakse tegemist 2005. aasta augustis läbi viidud ja lõpetatud tegevused on järgmised:

- tagatud mõistlikud makromajanduslikud poliitikasuunad kaitsmaks siseseid ja väliseid jääke vastavalt 2005.–2007. aasta kavandatud eesmärkidele,
- märkimisväärne edasimineku majandusliku ühtlustamise ja eelarvelise raamatupidamise osas,
- elektroonilise tollivormistussüsteemi kasutuselevõtt,
- 24tunnine tollikorraldus,
- konsolideeritud tollieeskirjade ja menetluste kokkuvõtte avaldamine,
- tolliasutustes ühtse kontaktpunkti avamine kaebuste esitamiseks.

19. Audit näitas, et kõigis kolmes riigis suurenes eelarvetoetuse vahendi kasutamine, vahehindamises esitatud statistiliste andmete põhjal kehtis see kõikide MEDA-riikide puhul (?). Marokos on hulgaliselt tavapäraseid projekte, sealhulgas infrastruktuuri ja varustust toetavaid projekte, aga nende iseloom ei soodusta omanikutunnet vastupidiselt koolitusele ja institutsioonide väljarendamisele keskenduvatele projektidele.

20. Lõpuleviidud eelarvetoetusega seotud tegevuste osas olid meetmed rakendatud rahuldavalt ja väljamaksed tehtud ilma suurte viivituste või probleemideta. Sellest võib järeldada, et neil juhtudel omandasid kohalikud omavalitsused reformiprogrammist lähtuva omanikutunde.

21. Eelarvetoetus ei ole aga ainus abi andmise vahend. Poliitikareformid vajavad tihti lisategevusi, nagu koolitus või teatavat tüüpi varustus, mille puhul on sobivam tavapärase projekti lähenemisviis, näiteks ka juhul, kui eesmärk on pakkuda sihtgrupipõhist toetust teatavale elanikkonna osale või piirkonnale, nt läbi maaelu arendamise.

22. Selliste projektide puhul saab toetada mitte ainult kohalike omavalitsuste, vaid ka toetatud tegevustest kasu saavate inimeste omanikutunde arendamist. Sellekohaseks positiivseks näiteks oli Marokos Kesk-Atlase mägedes maaelu arendamise projekt. Kohaliku elanikkonna suhtes rakendati osavõtmist soodustavat lähenemisviisi, kõik kohalikud partnerid olid kogu kohaliku arengukava ettevalmistus- ja rakendamisprotsessi täiel määral kaasatud. Oli selge, et selline lähenemine aitas kaasa projektitegevuste õnnestumisele (vt 2. selgitus).

2. selgitus

Projektitoetuse näide

Maaelu arendamine Marokos Kesk-Atlase mägedes

(Khénifra projekt, 15 miljonit eurot)

Projekti eesmärgid

- Toetada piirkondlike erinevuste vähendamist Marokos sotsiaalse ja majandusliku arengu osas.
- Toetada maanaiste rolli edendamist.
- Toetada loodusvarade säästvat majandamist, erosioonivastast võitlust ja põudade tagajärgede vähendamist.

⁽¹⁾ Vt ka eriaruanne nr 2/2005 AKV riikidele antava EDFi eelarvetoetuse kohta: riigi rahanduse reformi komisjonipoolne juhtimine (ELT C 249, 7.10.2005).

⁽²⁾ Vahehindamise aruande tabel 2.3 näitab, et kui MEDA I ja II perioode võrrelda, on eelarvetoetuse osa kasvanud 29 %lt 40 %ni, kuid projektitoetuse osa on vähenenud 53 %lt 35 %le. Vahesuma koosneb piirkondlikest projektidest ja EIB tegevuste toetamisest.

Rakendusmehhanism

Pärast projekti rahastamislepingu allkirjastamist valmistab projekti-juht ette üksikasjaliku töökava. Pärast selle heakskiitmist sooritab delegatsioon projekti ettemakse ja rakendamine võib alata. Projekti raamatupidamisaruanded koostatakse, auditeeritakse ja esitatakse delegatsioonile korrapäraselt, seejärel sooritatakse järgmine projekti ettemakse.

Tegevuste näited

2005. aasta esimese poole peamised tegevused olid järgmised:

- projekti juhtimisüksus sai arvuti ja kontorivarustuse,
- kohalike juhtimisühingutega sõlmiti lepingud, millest 33 toimsid,
- jagati laiali rohkem kui 250 000 viljapuud,
- kuuele mesindusüksusele hangiti varustus ja viidi läbi koolitus,
- naiste poolt läbi viidavat linnukasvatust edendati 10 000 tibu hankimisega,
- alustati tööd 468 hektari niisutamisega,
- lõpetati kaheksa, kokku 52,6 km pikkuse teelõigu ehitus külade ühendamiseks ja ehitati viis muud teelõiku,
- 271 hektarit taasmetsastati,
- 200 omaniku veised vaktsineeriti,
- kariloomade söötmise keskuste rajamiseks tehti projekti raames koostööd kahe kohaliku juhtimisühinguga.

23. Lõpuks ei ole omanikutunde suurendamisel otsustavaks teguriks mitte ainult abi andmise viis, vaid ka kohalike omavalitsuste avatus ideedele ja reformiprotsessile. Seda tõestasid mitmed auditeeritud projektid/programmid, kus tehti märgatavaid edusamme pärast seda, kui tegevusse kaasati täiel määral ka abisaav asutus või uus minister tundis teatava programmi vastu suuremat huvi.

Suutlikkuse arendamine on MEDA programmi oluline element

24. Veel üks oluline MEDA programmi majandus- ja sotsiaalarengu panust mõjutav tegur osalevates Vahemere riikides on kohalik institutsiooniline suutlikkus kavandada ja rakendada reformiprogramme ning muid arendustegevusi. Auditi käigus kontrolliti, kas komisjon annab oma panuse selle suutlikkuse ülesehitamisele.

25. Peaaegu kõik kolmes riigis auditeeritud projektid/programmid hõlmasid suutlikkuse arendamise

meetmeid või komponente. Mitmetel juhtudel oli sekkumise ⁽¹⁾ peamine eesmärk suutlikkuse arendamine osavõtvas asutuses.

26. Valitsusasutuste hanked on konkreetne haldusalane valdkond, mille kohalik institutsiooniline suutlikkus vajab tugevdamist, ja seda tuleb teha EÜ menetluste rakendamise kaudu. Nagu arutletakse punktis 39, olid projektide rakendamisel viivituste peamiseks põhjuseks probleemid hankeprotsessidega.

Abi tulemused on siiani piiratud

27. Auditis kontrolliti kolme riigi projektide valimit (vt II liisa), et hinnata individuaalsetes rahastamislepingutes määratletud soovitud tulemuste saavutamist.

28. Pärast MEDA rohkem kui kümneaastast toimimist on tulemused üldiselt siiani pigem piiratud, kuna mitmed projektid/programmid, sealhulgas märkimisväärselt palju MEDA I projekte/programme, olid auditi ajal veel lõpetamata ja nende lõpptulemust ei olnud veel võimalik kindlaks määrata ⁽²⁾.

29. MEDA I (1995–1999) raames alustatud ja lõpetatud või peaaegu lõpetatud projektide ja programmide puhul olid soovitud tulemused üldiselt (kuigi mitte 100 %lisel kõikidel juhtudel) saavutatud. MEDA I raames käivitati enamik projekte/programme suurte hilinemistega, osaliselt MEDA I regulatiivse raamistiku hilise valmimise tõttu, aga ka sellepärast, et paljude projektide puhul esines käivitamisetaasis pikkade pakkumismenetluste tõttu viivitusi. Hiljem tekkis ajapuudus ja vajadus algset projekti kestust (enamiku) kavandatud tegevuste saavutamiseks pikendada (11st kontrollitud projektist/programmist kümne puhul). Kümme 11st kontrollitud MEDA I projektist/programmist olid auditi toimumise ajal (2005. aasta lõpus) jätkuvalt rakendamisel.

30. Enamiku MEDA II projektide/programmide tulemusi oli auditi ajal veel liiga vara nõuetekohaselt hinnata. Eelarvetoetusega seotud tegevused kulgesid tavaliselt vastavalt ajakavale, aga tehnilise abi teenuste osutamist ja vahel ka varustust või ehitustöid hõlmanud projektid viibisid. Paljude kontrollitud projektide puhul oli juba ette näha ajapuudust nn D+3 reegli tõttu, mis seab lepingute allkirjastamisele ajalised piirangud (lisateabe saamiseks vt punkt 41).

⁽¹⁾ Näideteks on kutseõppe projekt Marokos, kaubanduse edendamise programm Egiptuses, institutsiooniline toetus Aqaba erimajandustsooni ametile Jordaania ja tugi assotsieerimislepingu rakendamiseks kõigis kolmes riigis.

⁽²⁾ Näiteks Egiptuse puhul oli kolme MEDA I programmi neljast (tervishoid, haridus ja tööstuse moderniseerimine) kestust pikendatud ja nad jätkusid auditi toimumise ajal.

31. Enamiku MEDA riikide puhul ei tulene EÜ toetuse mõju ainult selle majanduslikust olulisusest – võrreldes nende riikide SKTga on EÜ toetus väga piiratud ja moodustab tavaliselt alla 1 % valitsuse eelarvest. Sama kehtib kindlasti kahe kolmest auditeeritud riigi puhul ⁽¹⁾. EÜ toetuse mõju avaldub pigem selle püüetes edendada ja toetada reformitegureid (nt tervishoiu finantsüsteem, tööstuse moderniseerimine, pangadussektori reform, tollitöö parandamine) ja innustada valitsusi nende küsimustega tegelema, samuti soovis toetada vaesemaid, halvemas olukorras olijaid. EÜ toetus on seetõttu sageli kvalitatiivse ja innovatiivse iseloomuga, mille mõju on raske kvantitatiivselt väljendada.

Kas MEDA programmi komisjonipoolne juhtimine on asjakohane?

Programmitöö, ettevalmistamine ja rakendamine on paranenud

Programmitöö

32. MEDA I puhul algasid programmitöö ja projekti ettevalmistamine viivitusega. MEDA määrus võeti vastu 1996. aastal ja esimesed näidisprogrammid viidi ellu aastatel 1996–1998. Selle tulemusena keskendusid kulukohustused mõnele aastale ja tihti

ainult mõnele suurele projektile või programmile, nt neli MEDA I Egiptuse kulukohustust varieerusid 100 kuni 250 miljoni euron, Jordani kulukohustused hõlmasid kaht struktuurilise kohandamise meetet vastavalt 100 ja 80 miljoni euro ulatuses ning Maroko kulukohustused hõlmasid struktuurilise kohandamise meetmeid 120 miljoni euro ulatuses ja tee-ehitusprojekti 80 miljoni euro ulatuses.

33. 2001. aastal jõustunud MEDA II määrus hõlmas uusi programmitöö eeskirju. Eeskirjade eesmärk oli kiirendada programmitöö protsessi viisil, mis võimaldaks konkreetsele aastale kavandatud kulukohustused, mis esitatakse lühikest projekti kokkuvõtet sisaldavas iga-aastases rahastamiskavas, esitada MED-komiteele üks kord aastas (selle asemel, et konkreetset projektiettepanekud esitada eraldi erinevatel ajahetkedel).

34. Lisaks valmisid 2001. aastal uued riigi strateegiadokumendid perioodiks 2002–2006, samuti uued riiklikud näidisprogrammid 2002–2004. Alates 2002. aastast on nimetatud programmitöö dokumente tegelike kulukohustuste osas täpselt järgitud. Eelkõige alates aastatest 2002–2004 on riiklike näidisprogrammide projektiettepanekud koostatud palju järjepidevalt, vt tabel. Kõikide riikide kulukohustused kokku näitavad ühtlasemat jaotust alates 2000. aastast.

Tabel

Egiptuse, Jordaania, Maroko ning kõikide riikide kulukohustused ja väljamaksed (sh regionaalprogrammid), 1995–2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Kokku
<i>(miljonites eurodes)</i>												
Egiptus												
Kulukohustused	—	75	203	397	11	13	—	78	104	159	110	1 150
Väljamaksed	—	—	2	88	67	64	62	26	57	151	133	650
Jordaania												
Kulukohustused	7	100	10	8	129	15	20	92	42	35	58	516
Väljamaksed	—	60	45	2	2	84	11	50	47	51	43	393
Maroko												
Kulukohustused	30	—	236	219	176	141	120	122	143	152	135	1 472
Väljamaksed	—	1	31	42	54	40	41	102	102	158	213	783
Kõik riigid												
Kulukohustused	173	370	911	809	797	569	603	612	615	698	735	6 888
Väljamaksed	50	155	213	217	240	318	318	454	498	801	781	4 043

Allikas: EuropeAidi ja delegatsiooni andmed (väikesed erinevused tulenevad ümardamisest).

⁽¹⁾ Vt dokumente "Evaluation of the European Commission's Country Strategy for Egypt", 1. osa, lõpparuanne, veebruar 2004, punkt 2.3, ja "Evaluation de la Stratégie de la Commission européenne pour le Maroc", lõpparuanne, juuli 2003, punkt 4.1.

Ettevalmistamine

35. Projekti ettevalmistamisprotsess koosneb mitmest etapist. Projekti algusetapis toimub projekti esmane määratlemine ja üksikasjalik ettevalmistamine, seejärel esitatakse projekt liikmesriigi nõuandekomiteele (MED-komitee) ja komisjon teeb rahastamisotsuse, viimases etapis allkirjastavad komisjon ja abisaavad asutused rahastamislepingu. Kontrollitavate projektide/programmide hindamine (vt II lisa) näitas, et MEDA II perioodil oli protsessi kestus varasemaga võrreldes üldiselt lühem⁽¹⁾. Seda soodustasid järgmised tegurid: komisjoni Brüsseli peakontorilt vastutuse üleandmine delegatsioonidele, mille tulemusel delegatsioonide osalus ettevalmistamisprotsessis kasvas märgatavalt, kogu programmitöö protsessi täiustamine (vt punktid 33–34) ning muud välisabi üldreformi käigus tehtud juhtimismuudatused⁽²⁾.

36. Audit näitas, et projekti alguses tehtud ja tavaliselt tehnilise abi teenustega seotud hanke tegemiseks kulub alates pakkumiskutse väljakuulutamisest kuni lepingu allkirjutamiseni aega vähemalt kaheksa kuud, kuid mõnikord võib kuluda ka kaks kuni kolm aastat⁽³⁾. See võib juhtuda, kui pakkumine tuleb hankekongressi ebaõnnestumisel uuesti esitada, nt piisava arvu nõuetele vastavate pakkumiste puudumise korral. Tehnilise abiga seonduvate projektide käivitamine on seetõttu ikka veel aeganõudev protsess, mille käigus on viivitused kerged tekkima. Selles osas MEDA I ja MEDA II vahel suuri erinevusi ei esinenud.

Rakendamine

37. Üldiselt on MEDA programmi väljamaksete tegemine alates 2000. aastast ja eriti alates 2002. aastast paranenud (vt tabel). MEDA I programmi perioodi 1995–1999 väljamaksete keskmine määr oli 175 miljonit eurot aastas. Kuueaastaseks perioodiks 2000–2005 on vastav määr kolmekordistunud ja moodustab keskmiselt ligikaudu 528 miljonit eurot. 2004. ja 2005. aasta väljamaksete kogusumma oli suurem kui vastavatel aastatel võetud uute kulukohustuste⁽⁴⁾ kogusumma, mis tähendab, et pärast MEDA programmi käivitamist on täitmata kulukohustuste

(1) MEDA II vahehindamises esitatud EuropeAidi poolt koostatud andmetest lähtub, et üks ettevalmistamisprotsessi etapp – rahastamisotsuse ja rahastamislepingu allkirjastamise vaheline aeg – on lühenenud – perioodil 1995–1999 oli see ligikaudu kümme kuud ja perioodil 2000–2004 keskmiselt kuus kuud.

(2) Need hõlmavad näiteks EuropeAidi rajamist, EuropeAidi kvaliteedi tagamise rühmade rajamist, projektidokumentide suuniste ja standardvormide ettevalmistamist.

(3) Näiteks allkirjastati tehnilise abi lepingud alles siis, kui Egiptuses kaubanduse edendamise programmi – A rahastamislepingu allkirjastamisest oli möödunud kaks aastat ja Jordaania läbi viidava õigusaktide reformi ja erastamise toetamise projekti rahastamislepingu allkirjastamisest oli möödunud kolm aastat.

(4) Nn RAL = *reste à liquider*.

kumulatiivne kogusumma alates 2004. aastast esimest korda vähenenud. MEDA I programmi osas ulatus väljamaksete kogusumma pärast kuut aastat (1995–2000) 38 %ni kumulatiivsete kulukohustuste kogusummast, samal ajal kui MEDA II perioodil kasvas nende osakaal kuue aasta jooksul (2000–2005) 46 %ni. See näitab, et MEDA II ajal on rakendamise kiirus paranenud. Samasugusele järeldusele jõutakse ka MEDA II vahehindamises, mille kohaselt on programm oma tegevuse osas eesmärkide saavutamisele lähedal⁽⁵⁾.

38. Rakendamise paranemisele aitasid kaasa järgmised tegurid:

- a) rakendatavate MEDA projektide/programmide koguarv on püsivalt kasvanud;
- b) paljude MEDA I projektide/programmide puhul oli projekti käivitamine aeglane ja toetusi hakati tegelikult välja maksta alles alates 2000. aastast. 2004. ja 2005. aastaks põhinesid ligikaudu vastavalt 40 % ja 30 % väljamaksetest MEDA I raames alanud projektidel/programmidel. Üleandmisprotsess aitas kindlasti kaasa nende projektide kiiremale rakendamisele, suurendades seeläbi väljamaksete kogusummat. Seega on tegemist teatavat laadi "järgijõudmisega";
- c) nagu mainiti punktis 19, eraldati MEDA II raames protsentuaalselt varasemast suuremale osale uutest projektidest/programmidest eelarvetoetust, mis tähendab, et üldiselt sooritatakse esimene väljamakse kiiremini ja väljamaksete summa on suurem kui tavapärase projektide puhul.

39. See üldiselt positiivne hinnang ei tähenda alati probleemideta rakendamist. Viivitusi rakendamisel põhjustavad peamiselt hankeprobleemid. Auditis vaadeldud projektide/programmide puhul põhjustas peaaegu kõik hankekomponentidesse puutuv (ehitustööd, tärned või teenused) erinevatel põhjustel probleeme ja sagedasi viivitusi. Paljud hankekongressid tuli tühistada ja uuesti korraldada, kuna ei esitatud piisavalt nõuetekohaselt vormistatud pakkumisi. Hankemenetlusi peetakse üldiselt keerulisteks ning kohalikud projektijuhtimisüksused ja pakkumiste esitajad pole alati nendega täies mahus tutvunud. Egiptuses oli väikestel kohalikel töövõtjatel probleeme pakkumiste haldusnõuete järgimisega, kuna kogu pakkumise dokumentatsioon oli inglise keeles. Nõue, mille kohaselt peavad seadmed pärinema Euroopast või Vahemere piirkonnast, tekitas samuti regulaarselt probleeme eelkõige arvuti- ja elektrooniliste seadmete puhul.

40. Audit näitas, et üleandmise tulemusena delegatsioonides kohapeal töötavatel rahanduse ja lepingute sõlmimisega tegelevatel töötajatel võib olla ja ongi oluline roll, aidates projektijuhtidel ja kohalikel ametiasutustel tegeleda hangete menetlusküsimustega. Näiteks selgus, et delegatsioon Marokos korraldab nüüd enne

(5) Vt vahehindamise punkt 6.2.

pakkumiskutsete väljakuulutamist teabekohtumisi ja pakub abi projekti erinevates osades erinevatele tegevatele osapooltele. Egiptuses aitas delegatsioon juhtida ja juhendada tähtsa ehituskomponendi pakkumismenetlust, mis oleks muudu ajapuuduse tõttu tühistatud. Samuti aitas delegatsioon Egiptuses uurida võimalust tõlkida pakkumiskutse dokumendid araabia keelde.

41. Enamikule MEDA II projektidele kehtib nn D+3 nõue, mille kohaselt peavad ehitustööde, tarnete ja teenuste lepingud olema lõpule viidud hiljemalt kolm aastat pärast eelarvelise kulukohustuse vastuvõtmise kuupäeva⁽¹⁾. Selle nõude tulemusena näib, et mitmetel uutel projektidel, mille rakendamine pidi algama auditi ajal ja mis hõlmavad märkimisväärsed hankeid ja/või pakkumiskutseid, on nende tegevuste lõpuleviimiseks vaid väga piiratud aeg.

Järelevalve ja hindamine on süstemaatilisemad

42. Kasutades standardseid makromajanduslikke näitajaid, viivad kord kvartalis EÜ delegatsioonid ning Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond läbi makrotasandil süstemaatilisi erihinnaid (nt makromajanduslikud aruanded, regulaarsed kaubandusaruanded, eelarvetoetusprogrammide hindamised), aga komisjonipoolse toetuse mõju sellel tasemel on raske hinnata.

43. Samuti on väga raske hinnata komisjoni mõju individuaalsetes riigi strateegiadokumentides määratletud ELi strateegiliste eesmärkide tasemel, eriti kui neid eesmärke on kirjeldatud üsna üldiselt – nt majandusliku ülemineku toetamine ning säästva ja tasakaalus sotsiaal-majandusliku arengu toetamine – ning konkreetsed tulemuslikkuse näitajad on määratlemata.

44. Peamine komisjoni poolt teostatav järelevalve toimub üksikprojekti/programmi tasandil, kus rakendatakse süstemaatilist järelevalvet ja hindamist ning näitajaid kasutatakse tihti loogilises raamistikus. Väliskontrolli külastuste süsteemi rakendatakse nüüd valdava osa projektide/programmide puhul ning see võimaldab projekti kavandamise, tulemuste mõju ja võimaliku säästvuse regulaarset välist hindamist. Enamiku projektide/programmide puhul tehakse süstemaatilisel ka vahe- ja lõpphindamisi.

45. Heaks algatuseks on olnud riikide strateegiate hindamised, nt 2003. aastal Maroko ja 2004. aastal Egiptuse puhul. See on andnud vajalikku teavet ning neid hindamisi võib edasiste riigi strateegiadokumentide ja suunavate kavade ettevalmistamisel arvesse võtta. Sellist hindamist rakendatakse siiani ainult nendes kahes riigis.

⁽¹⁾ Vt nõukogu 25. juuni 2002. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (mis käsitleb Euroopa ühenduste üldelarve suhtes kohaldatavat finantsmäärust) artiklit 166 (EÜT L 248, 16.9.2002, lk 1).

46. Vastavalt MEDA määrusele peab komisjon programmi hindama iga kolme aasta tagant. MEDA II programmi vahehindamine viidi seetõttu läbi 2004. aasta algul ja lõpparuanne valmis 2005. aasta juulis⁽²⁾. MEDA programmi lõplik hindamine on kavas 2007. aasta teises pooles.

47. Peamised kontrollikoja auditileidudega kokkulangevad järeldused on järgmised:

- a) MEDA programmi asjakohasus ühenduse abivahendina toetamiseks Barcelona protsessi ja kahepoolseid assotsiatsioonilepinguid hinnati rahuldavaks. Olukord on paranenud MEDA II perioodil võrreldes MEDA I perioodiga;
- b) MEDA juhtimis- ja rakenduskorra mõjus ja tõhusus on paranenud, kuid pole veel täielikult rahuldav.

Rahastajatevahelise kooskõlastamise tõhustamisele pööratakse rohkem tähelepanu

48. Audit näitas, et delegatsioonid kõigis kolmes riigis kooskõlastavad oma tegevust nii rahastajate kui ka abisaavate asutustega üsna aktiivselt. Kahtlemata on selle põhjuseks üleandmisprotsessi tulemusel aset leidnud töötajate arvu suurenemine. Kõigis asjasepuutuvates riikides leiavad komisjoni ja ELi liikmesriikide vahel aset korrapärased kohtumised. Lisaks kasutatakse samasugust süsteemi rahastajate gruppide kohtumistel temaatiliste alagruppidega, kus komisjoni delegatsioon tihti aktiivselt osaleb, juhataes erinevatest huvivaldkondadest sõltuvalt üht või rohkemat sellist rahastajate gruppi.

49. Siiani on kooskõlastatud peamiselt üksikute rahastajate sekkumisega seonduva teabe vahetamist ja koostamist, täiustada tuleb edasist kooskõlastamist programmitöö, rakendamise, järelevalve ja hindamise valdkondades. Delegatsioonid on teinud erinevaid algatusi rahastajate tegevuse kooskõlastamise ja ühtlustamise täiustamiseks.

JÄRELDUSED

MEDA programmi panus

50. MEDA programmi raames antav EÜ toetus majandusreformidele ja sotsiaalarengule Vahemere piirkonna partnerriikides on olnud kooskõlas nende riikide erivajaduste ja Euroopa-Vahemere partnerluse eesmärkidega. Kahes riigis, Egiptuses ja Jordaanias, suunati toetus selgelt piiratud arvule valdkondadele, kuid

⁽²⁾ MEDA II programmi vahehindamine. Lõpparuanne. Rotterdam, 18. juuli 2005.

Marokos seda ei tehtud. Kuna uued Euroopa naaberluse poliitika tegevuskavad hõlmavad koostöö kõiki valdkondi, tuleb edaspidi riikide programmitöödokumentide tasemel keskenduda vaid teatud valdkondadele. Komisjon edendas omanikutunde arendamist läbi suurenenud eelarvetoetuse kasutamise, aga konkreetsema, kindlasuunalisema abi puhul vajatakse jätkuvalt projekti toetamise mudelit. Järjepidevalt kaasatakse institutsioonilise toetuse meetmed (vt punktid 12–26).

51. Üldised tulemused MEDA pärast rohkem kui kümneaastast toimimist on siiani pigem piiratud, mitmete projektide käivitamine kulges algusaastatel viivitustega, neid pikendati ja pole veel lõpetatud, samas on paljude MEDA II projektide puhul nende potentsiaalseid tulemusi veel liiga vara hinnata (vt punktid 27–30).

52. Isegi kui kasutuses olevad MEDA rahalised vahendid on märkimisväärsed, avaldub EÜ toetuse mõju enamiku MEDA riikide jaoks vähem selle rahalises tähtsuses ja rohkem sellistes püüdlustes, kus mõju on raske arvuliselt väljendada: nt tundlike poliitikareformi küsimustega tegelemine ja elanikkonna vaesemate kihtide toetamine (vt punktid 31 ja 43).

Komisjonipoolne juhtimine

53. Võrreldes varasemate aastatega on MEDA programmi komisjonipoolne juhtimine selgelt paranenud ja seda võib rahuldavaks pidada, võttes arvesse menetlus- ja väliseid piiranguid. Jõupingutused programmitöö vallas on kaasa toonud ühtlasema ressursside jaotamise, lühenenud ettevalmistusaja ja üldiselt on väljamaksed võrreldes MEDA algusajaga märkimisväärselt suurenenud (vt punktid 32–37).

54. Neid täiustusi soodustasid järgmised tegurid: rakendatavate projektide/programmide suurenenud arv, eelarvetoetuse osa programmis tervikuna on suurenenud, projekti ettevalmistus- ja rakendusprotsessi üleandmisest delegatsioonidele tekkis üldine positiivne mõju (vt punkt 38).

55. Viivitusi rakendamisel põhjustasid enamasti hankeprobleemid, kuigi delegatsioonid on aktiivselt püüdnud selliste probleemide vältimiseks lahendusi leida (vt punktid 39–40).

56. Tänu komisjonipoolsele MEDA programmi kannatlikule ja paindlikule juhtimisele, mis võimaldas projektide pikendamist ja vajaduse korral muudatuste tegemist ülesehituses, saavutasid või saavutavad MEDA I projektid ja programmid üldiselt lõpuks rahuldavad tulemused. Projektile alates 2003. aastast kehtinud nn D+3 nõue võib takistada sellist pikaajalist seotust ja paindlikkust, vähendades seeläbi võimalust, et majandusreformi ja sotsiaalarengu kaudu oleks võimalik saavutada jätkusuutlikke tulemusi (vt punktid 29, 30 ja 41).

57. Muud täiustused komisjonipoolses üldises projektijuhtimises: süstemaatiline järelevalve ja hindamine, intensiivsem dialoog ja kooskõlastamine delegatsioonide, kohalike partnerite ning muude rahastajate vahel (vt punktid 42–49).

SOOVITUSED

58. Võttes arvesse, et MEDA määruse kehtivus lõpeb 2006. aasta lõpus ning uus Euroopa naaberluse ja partnerluse rahastamisvahend jõustub 2007. aastal, peaks komisjon

- tagama sujuva ja kiire ülemineku uutele riigiprogrammidele vältimaks negatiivseid tagajärgi edasisele rakendamisele; uutes riikide programmitöödokumentides eristama selgemalt nende strateegilisi eesmärgi ja looma sobivad näitajad mõju järelevalve ja hindamise paremaks võimaldamiseks,
- jätkama oma toetuse suunamist piiratud arvule sekkumisvaldkondadele, et tagada ühtsus ja programmide juhitavus,
- jätkama viivituste vältimiseks projektijuhtimise parima tava otsimist, nt suutlikkuse edasise tõstmise kaudu hangete vallas, võimaluse korral hankemenetlusi lihtsustades ja suurendades riigisiseste ametiasutuste vastutust projektide juhtimise eest.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 31. mai 2006. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Hubert WEBER

I LISA

MEDA KULUKOHUSTUSED/VÄLJAMAKSED 1995–2005

(miljonites eurodes)

	1995–1999		2000–2005		1995–2005	
	Kulukohustused	Väljamaksed	Kulukohustused	Väljamaksed	Kulukohustused	Väljamaksed
<i>Kahepoolsed</i>						
Alžeeria	164	30	273	114	437	144
Läänerannik/Gaza	111	59	430	421	541	480
Egiptus	686	157	463	493	1 150	650
Jordaania	254	108	262	285	516	393
Liibanon	182	1	101	131	283	132
Maroko	660	128	812	656	1 472	783
Süüria	101	0	158	64	259	64
Tuneesia	428	168	447	400	875	568
<i>Kahepoolsed kokku</i>	2 586	651	2 946	2 564	5 533	3 214
<i>Piirkondlikud</i>	471	223	884	606	1 355	829
Kokku	3 057	874	3 831	3 169	6 888	4 043

MEDA I + II raames kasutatavate vahendite kogusumma = 3 424 + 5 350 = 8 774 miljonit eurot. Sellest on ajavahemikus 1996–2002 Türgile eraldatud ligikaudu 852 miljonit eurot (väikesed erinevused tulenevad ümardamisest).

Allikas: EuropeAid.

II LISA

AUDITEERITUD PROJEKTID/PROGRAMMID

EGIPTUS

Jaotis	Sekkumisliik	Staatus 2005. a lõpus	Rahastamisotsuse aasta	Eraldatud summa (mln eurodes)	Väljamakstud ⁽¹⁾ (mln eurodes)
MEDA I					
(kulukohustused kokku: 686 miljonit eurot)					
Education Enhancement Programme (EEP)	Kombineeritud	Pooleli	1997	100	85
Industrial Modernisation Programme (IMP)	Kombineeritud	Pooleli	1998	250	220
Health Sector Reform Programme (HSRP)	Kombineeritud	Pooleli	1998	110	56
MEDA I kokku				460	361
MEDA II					
(kulukohustused kokku kuni 2005. a: 463 miljonit eurot)					
Trade Enhancement Programme — A (TEP-A)	Projekt	Pooleli	2002	20	7
Trade Enhancement Programme — B (TEP-B)	Eelarvetoetus	Pooleli	2003	40	20
Trade Enhancement Programme — C (TEP-C)	Projekt	Pooleli	2003	6	1
Financial and Investment Sector Cooperation — agricultural component (FISC Rural)	Projekt	Pooleli	2003	18	0
Social Development and Civil Society: Children at Risk	Projekt	Pooleli	2003	20	1
South Sinai Regional Development Programme	Projekt	Pooleli	2004	64	0
Spinning and Weaving Sector Support Programme	Eelarvetoetus	Pooleli	2004	80	20
MEDA II kokku				248	49

(¹) Sisaldab kuni 2005. a lõpuni tehtud väljamakseid.

JORDAANIA

Jaotis	Sekkumisliik	Staatus 2005. a lõpus	Rahastamisotsuse aasta	Eraldatud summa (mln eurodes)	Väljamakstud ⁽¹⁾ (mln eurodes)
MEDA I					
(kulukohustused kokku: 254 miljonit eurot)					
Industrial Modernisation Programme (IMP) (2003. a võetud 5 mln euro suurune lisakohustus)	Projekt	Pooleli	1999	40	34
Project Management Unit (PMU) for the Greater Amman Water Sector Improvement Programme (2003. a võetud 2 mln euro suurune lisakohustus)	Projekt	Pooleli	1999	5	5
Protection and Promotion of Cultural Heritage in the Hashemite Kingdom of Jordan	Projekt	Pooleli	1999	4	1
Valitud MEDA I projektid kokku				49	40
MEDA II					
(kulukohustused kokku kuni 2005. a: 262 miljonit eurot)					
Support for Regulatory Reform and Privatisation (SRRP)	Projekt	Pooleli	2001	20	5
Support to the implementation of the association agreement (SAAP I)	Projekt	Pooleli	2002	20	13
Institutional Support to Aqaba Special Economic Zone Authority (AZE-SA)	Projekt	Pooleli	2002	10	3
Structural Adjustment Facility III — SAF III	Eelarvetoetus	Pooleli	2002	60	60
Support to Poverty Reduction through Local Development — Jordan	Eelarvetoetus	Pooleli	2004	30	6
Valitud MEDA II projektid kokku				140	87

⁽¹⁾ Sisaldab kuni 2005. a lõpuni tehtud väljamakseid.

MAROKO

Jaotis	Sekkumisliik	Staatus 2005. a lõpus	Rahastamisotsuse aasta	Eraldatud summa (mln eurodes)	Väljamakstud ⁽¹⁾ (mln eurodes)
MEDA I					
(kulukohustused kokku: 660 miljonit eurot)					
Appui à la mise à niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle au Maroc	Projekt	Pooleli	1998	38	30
Appui à la gestion du secteur de la santé (PAGSS)	Projekt	Pooleli	1998	20	10
Appui aux institutions financières de garantie aux PME (PAIGAM)	Projekt	Pooleli	1998	30	27
Eau et assainissement en milieu rural — PAGER	Projekt	Pooleli	1997	40	25
Routes et pistes rurales au Nord du Maroc	Projekt	Lõpetatud	1997	30	27
MEDA I kokku				158	119
MEDA II					
(kulukohustused kokku kuni 2005. a: 812 miljonit eurot)					
Développement rural et participatif dans le Moyen Atlas Central — KHENIFRA	Projekt	Pooleli	2000 2005	9 6	5
Programme d'appui Budgétaire à la réforme du secteur des Transports au Maroc (PAB Transports)	Eelarvetoetus	Pooleli	2003	96	76
Programme d'appui à la réforme de l'Administration Publique au Maroc	Eelarvetoetus	Pooleli	2004	79	60
Appui à la mise en oeuvre de l'Accord d'Association	Projekt	Pooleli	2002	5	3
MEDA II kokku				195	144

⁽¹⁾ Sisaldab kuni 2005. a lõpuni tehtud väljamakseid.

KOMISJONI VASTUSED**KOKKUVÕTE**

V. Hoolimata programmi käivitamisel tekkinud viivitustest, mis olid osaliselt tingitud MEDA I õigusraamistiku hilisest valmimisest, on MEDA II olukord alates 2000. aastast märkimisväärselt paranenud. Konkreetseid tulemusi esialgu veel välja tuua ei saa, kuna paljud projektid on alles lõpetamata. Kuigi EÜ rahaline toetus Vahemere partnerriikidele on võrreldes riigi üldeelarvega piiratud, on see tihti siiski väga suur võrreldes eelarvega, mis on eraldatud põhivajaduste rahuldamiseks ette nähtud sotsiaalpoliitilisteks reformideks.

VI. Programmi elluviimisel ette tulnud viivituste põhjuseks on tihti riigihankelepingute sõlmimise menetlusest kinnipidamine. Menetlused kestavad olenevalt nende liigist keskmiselt 6–8 kuud. Nii pikk aeg on tingitud võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtte rangest järgimisest. Komisjon otsustas hiljuti menetlusi oluliselt lihtsustada, koostades välisabilepingute sõlmimise korda käsitleva praktilise juhise, mis jõustus 1. veebruaril 2006.

VII.

(esimene taane) Komisjon nõustub kontrollikoja soovitusega. Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi (ENPI) kavandamisperioodil on riigistrateegiadokumentides sätestatud strateegilised eesmärgid kooskõlas tegevuskavadega.

Kavandamisetapis on näitajad üldiselt seotud valitsuste reformikavadega. Tulemusnäitajad määratakse kindlaks identifitseerimisetapis ning nende alusel hakatakse teostama järelevalvet ja hindamisi.

(teine taane) Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi (ENPI) prioriteetide kindlaksmääramisel toetatakse Euroopa naabruspoliitika eesmärkidele ja tegevuskavas sisalduvatele prioriteetidele. Ühtlus tagatakse, keskendudes poliitikavaldkondade ja õigusnormide reformimisele teatavates konkreetsetes poliitika-, majandus- ja sotsiaalvaldkondades partnerriikides. Toetust eraldatakse piiratud arvu programmide kaudu.

(kolmas taane) Projektijuhtimise parimate tavade väljaselgitamine on komisjoni jaoks jätkuvalt esmatähtis. Komisjon soodustab partnerriikide kasvavat rolli sobivaimate koostöövahendite ja -meetmete valimisel. Rakendamise tasandil komisjon jätkab ja võimaluse korral kiirendab üleminekut traditsiooniliste projektide toetustelt valdkonnatoetustele ning tugevdab koostööd kodanikuühiskonnaga.

TÄHELEPANEKUD

15. Komisjon on teadlik, et Marokole ette nähtud toetus jaotati suurema arvu projektide vahel kui Egiptuses ja Jordaanias. Ka Marokos on MEDA programm olnud piiritletud, kuigi sellega püüti täita palju erinevaid üldtunnustatud ja kooskõlastatud vajadusi. Uues kavandamisetapis, mis põhineb mineviku kogemustel ja tulemustel, keskendutakse ennekõike sotsiaal-majanduslikule mõõtmele, millele viidatakse selgelt tegevuskavas.

16. Komisjon võtab kontrollikoja ettepaneku uute riigistrateegiadokumentide kohta teadmiseks. Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi (ENPI) prioriteetide kindlaksmääramisel toetatakse Euroopa naabruspoliitika eesmärkidele ja selle tegevuskavas sisalduvatele prioriteetidele. Ühtlus tagatakse, keskendudes poliitikavaldkondade ja õigusnormide reformimisele teatavates konkreetsetes poliitika-, majandus- ja sotsiaalvaldkondades partnerriikides. Toetust eraldatakse piiratud arvu programmide kaudu.

26. Vt vastust punktile 39.

28. Hoolimata programmi käivitamisel tekkinud viivitustest, mis olid osaliselt tingitud MEDA I õigusraamistiku hilisest valmimisest, on MEDA II olukord alates 2000. aastast märkimisväärselt paranenud. Konkreetseid tulemusi esialgu veel välja tuua ei saa, kuna paljud projektid on veel lõpetamata.

30. Finantsmääruse artiklis 166 osutatud d+3 reegli tõttu tekitab välisabi korraldamisel tõesti ajapuudus, kuna individuaalleepingud, millelega selliseid rahastamiskokkuleppeid rakendatakse (välja arvatud auditeerimist ja hindamist käsitlevad lepingud), peavad olema sõlmitud hiljemalt kolm aastat pärast eelarvelise kulukohustuse võtmise päeva (d+3 tähtaeg hõlmab juba n+1 tähtaega). Arvestades, et finantsmäärus jõustus 1. jaanuaril 2003, on selle tagajärjed esmakordselt näha sel aastal.

31. Üldiselt on EÜ rahaline toetus Vahemere partnerriikidele võrreldes riigi üldeelarvega piiratud, kuid see on tihti siiski väga suur võrreldes eelarvega, mis on eraldatud põhivajaduste rahuldamiseks ette nähtud sotsiaalpoliitilisteks reformideks.

39. Teenus- ja tarnelepingute puhul on võimalik välisabi raames riigihankelepingute sõlmimine viia lõpule 6–7 kuu jooksul, ehitustöölepingute puhul 7–8 kuu jooksul. Kuna tegemist on pakumismenetlustega, mille suhtes kohaldatakse finantsmäärusest, selle rakenduseeskirjadest ja Euroopa Kohtu kohtupraktikast tulenevaid rangeid eeskirju, tuleb võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtte järgimise tagamiseks täita mitmesuguseid

formaalsusi. Komisjon on teinud jõupingutusi nende arusaadavaks muutmiseks. Komisjoni talitused on koostanud välisabilepingute sõlmimise korda käsitleva praktilise juhise, mis jõustus 1. veebruaril 2006. Juhises antakse ülevaade kõikidest kohaldatavatest eeskirjadest ning seletatakse need lahti: näiteks tuleb kvalifitseerunud pakkumist edaspidi käsitleda kui pakkumist, mis on saanud tähtpäevaks ja milles on järgitud pakkumisele esitatud vormilisi nõudeid. Muu hulgas tuleb seoses päritolunõudega täpsustada, et kuigi üldjuhul määratakse pakkumismenetluses osalemise sobivus kindlaks päritolu alusel, on võimalik teha erandeid, eriti juhul, kui tooted või materjalid ei ole osutatud turul kättesaadavad.

41. On tõsi, et d+3 reegel tekitab välisabi haldamisel mõnikord probleeme. Selle reegli muutmiseks tuleks aga muuta finantsmäärust, st nõukogu õigusakti. Komisjoni pädevad talitused arutavad seda küsimust.

43. Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi (ENPI) kavandamisetaapis on riigistrategiadokumentides sätestatud strateegilised eesmärgid kooskõlas tegevuskavadega.

Kavandamisetaapis on näitajad üldiselt seotud valitsuste reformikavadega. Tulemusnäitajad määratakse kindlaks identifitseerimisetapis ning nende alusel hakatakse teostama järelevalvet ja hindamisi nii, nagu kontrollikoda on lõikes 44 kirjeldanud.

47. b) Sõltumatud eksperdid tegid 2005. aastal MEDA vahehindamise ja andsid positiivse hinnangu programmi olulisematele aspektidele, eriti selle poliitilisele asjakohasusele, tegevussuundadele, viimase viie aasta finantstulemustele, rahastamisvahendi suunamisele valdkondlikule tegevusele, deentraliseerimisprotsessi edule ning MEDA määruse läbivaatamisele 2000. aastal. Samas on komisjon teadlik, et teatavad aspektid nõuavad tähelepanu. Need hõlmavad rahaliste vahendite suhtelist vähesust, ülesannete jaotust kavandamisetaapis, vajaliku profiiliga töötajate tagamist ja tagasisidet mineviku meetmetest saadud õppetundide kohta. Nimeetatud muudatusi tuleb arvesse võtta juba üleminekul uuele Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi üldraamistikule, mis asendab alates 2007. aastast MEDA programmi.

KOKKUVÕTE

50. Ka Marokos on MEDA programm olnud piiritletud, kuigi sellega püüti täita palju erinevaid üldtunnustatud ja kooskõlastatud vajadusi. Uues kavandamisetaapis, mis põhineb mineviku kogemustel ja tulemustel, keskendutakse ennekõike sotsiaal-majanduslikule mõõtmele, millele viidatakse selgelt tegevuskavas.

51. Hoolimata programmi käivitamisel tekkinud viivitustest, mis olid osaliselt tingitud MEDA I õigusraamistiku hilisest valmimisest, on MEDA II olukord alates 2000. aastast märkimisväärselt paranenud. Konkreetseid tulemusi esialgu veel välja tuua ei saa, kuna paljud projektid on alles lõpetamata.

55. Programmi käigus esile tulnud mõningaste viivituste põhjuseks on tihti menetluseeskirjadest kinnipidamine. Menetlused kestavad olenevalt nende liigist keskmiselt 6–8 kuud. Tuleb märkida, et nii pikk aeg on tingitud võrdse kohtlemise ja mitte-diskrimineerimise põhimõtte rangest järgimisest. Komisjon otsustas hiljuti menetlusi oluliselt lihtsustada, koostades välisabilepingute sõlmimise korda käsitleva praktilise juhise, mis jõustus 1. veebruaril 2006.

56. Finantsmääruse artiklis 166 osutatud d+3 reegli tõttu tekitab välisabi korraldamisel tõesti ajapuudus, kuna individuaallempepingud, millega selliseid rahastamiskokkuleppeid rakendatakse (välja arvatud auditeerimist ja hindamist käsitlevad lepingud), peavad olema sõlmitud hiljemalt kolm aastat pärast eelarvelise kulukohustuse võtmise päeva (d+3 tähtaeg hõlmab juba n+1 tähtaega). Arvestades, et finantsmäärus jõustus 1. jaanuaril 2003, on selle tagajärjed esmakordselt näha sel aastal.

On tõsi, et d+3 reeglis nähakse välisabi haldamisel mõnikord probleeme. Selle reegli muutmiseks tuleks aga muuta finantsmäärust, st nõukogu õigusakti. Komisjoni pädevad talitused arutavad seda küsimust.

SOOVITUSED

58.

(esimene taane) Komisjon nõustub kohtu soovitusel. Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi (ENPI) kavandamisetaapis on strateegilised eesmärgid kooskõlas tegevuskavadega.

Kavandamisetaapis on näitajad üldiselt seotud valitsuste reformikavadega. Spetsiifilised tulemusnäitajad määratakse kindlaks identifitseerimisetapis ning nende alusel hakatakse teostama järelevalvet ja hindamisi.

(teine taane) Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahendi (ENPI) prioriteetide kindlaksmääramisel toetatakse Euroopa naabruspoliitika eesmärkidele ja tegevuskavas sisalduvatele prioriteetidele. Ühtlus tagatakse, keskendudes poliitikavaldkondade ja õigusnormide reformimisele teatavates konkreetsetes poliitika-, majandus- ja sotsiaalvaldkondades partnerriikides. Toetust eraldatakse piiratud arvu programmide kaudu.

(kolmas taane) Komisjon otsustas hiljuti menetlusi oluliselt lihtsustada, koostades välisabilepingute sõlmimise korda käsitleva praktilise juhise, mis jõustus 1. veebruaril 2006.

Projektijuhtimise parimate tavade väljaselgitamine on komisjoni jaoks jätkuvalt esmatähtis. On tehtud parimate tavade analüüs,

millest selgus projekti edukuse kohta järgmine: projekti lähene mine on terviklik, partnerlussuhted on operatiivsed ja seda juhitakse hästi. Ka nähakse selles ette järelmeetmed järjepidevuse saavutamiseks ning selgitustööks. Nende eesmärkide saavutamiseks soodustab komisjon jätkuvalt partnerriikide kasvavat rolli sobivaimate koostöövahendite ja -meetmete valimisel. Rakendamise tasandil komisjon jätkab ja võimaluse korral kiirendab üleminekut traditsiooniliste projektide toetustelt valdkonnatoetustele ning tugevdab koostööd kodanikuühiskonnaga.